

*Л. И. Воронина, канд. социол. наук, доцент;
Н. К. Севостьянова*

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КООРДИНАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ (НА МАТЕРИАЛАХ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

В настоящее время в деятельности российских исполнительных органов государственной власти наблюдается усиление внимания к такой функции, как координация. Этот феномен объясняется, с одной стороны, тем, что под влиянием разных факторов развивается взаимодействие между различными органами власти, в том числе при разработке и реализации государственных целевых программ межведомственного характера.

С другой стороны, приходит осмысление практиками того, что координация позволяет объединять ресурсы органов государственной власти для исполнения полномочий и усиливать эффективность деятельности.

Интерес к координации как функции государственного менеджмента усиливается не только среди практиков, но и российских и зарубежных исследователей. Среди зарубежных исследователей этим вопросом занимаются Д. Муни и А. Рейли, У. Р. Эшби, Людвиг фон Берталанф, У. Черчмен, Ф. Каст, Д. Розенцвейг, Г. Минцберг, М. Паркер Фоллет, Д. Гэлбрейт, а среди российских: Г. В. Атаманчук, Н. И. Глазунова, Б. З. Мильнер и др.

Однако имеются недостаточно изученные аспекты в функционировании координации. К ним относятся наиболее предпочтительные формы координации в деятельности исполнительных органов государственной власти, методы оценки состояния координации, в том числе при реализации государственных целевых программ в социальной сфере. Отсутствие исследований по перечисленным аспектам обуславливает целесообразность проведения исследования и публикации статьи. Авторами статьи представлены результаты оценки состояния координации в деятельности

государственных органов исполнительной власти в сфере социальной политики. При этом оценка проводилась с применением показателей анализируемой функции, ранее не применявшихся в российской теории государственного менеджмента.

Также авторы приводят результаты анализа форм координации, используемых в деятельности государственных органов исполнительной власти в целом и, в частности, при реализации областных государственных целевых программ. В статье также представлен авторский проект по созданию координационной комиссии по реализации областной целевой программы «Социальная защита населения и социальная поддержка инвалидов Свердловской области на 2011–2015 годы».

Анализ теоретической литературы и практики позволил авторам статьи сделать следующие выводы. Координация в деятельности исполнительных органов государственной власти является составным элементом государственного менеджмента, активно функционирующим как во внутренней, так и внешней среде. В целом внимание к координации вызвано усилением менеджерального и ситуационного подходов в деятельности исполнительных органов государственной власти.

Применение менеджерального и ситуационного подходов обусловило интерес к анализу влияния факторов внутренней и внешней среды на реализацию координации. Среди факторов внутренней среды при реализации координации особенно значим такой фактор, как сокращение структурных подразделений в отраслевых органах власти и соответствующих функций, ранее осуществляемых ими. Координация во многих случаях позволяет решить проблемы, возникающие в связи с отсутствием того или иного структурного подразделения. Далее, при реализации координации значим такой фактор, как достижение целей и задач, стоящих перед органами власти.

Основными целями при реализации координации исполнительными органами государственной власти является заинтересованность взаимодействующих субъектов в объединении ресурсов и повышении результативности управленческих процессов, в том числе при реализации государственных целевых программ, а также общее движение к главной цели – повышению качества жизни населения.

Координационная деятельность, осуществляемая исполнительными органами государственной власти во внутренней среде, необходима также для достижения следующих задач:

- прогнозирования проблем и рисков;
- устранения перебоев, возникающих в системе;
- сохранения существующих схем, порядка и процессов разных видов работы;
- улучшения работы системы.

Во внешней среде целесообразность осуществления координации обусловлена таким фактором, как необходимость усиления взаимодействия исполнительных органов государственной власти с иными субъектами управления, например, с общественными и некоммерческими организациями, предпринимателями.

В целом для современного этапа деятельности исполнительных органов государственной власти характерно увеличение удельного веса координирования в общем объеме функций.

Анализ практики деятельности исполнительных органов государственной власти также позволяет сделать вывод о предпочтениях в выборе форм координации, это, как правило:

- проведение совместных совещаний и взаимных консультаций;
- деятельность образованных совместных комиссий, рабочих групп, коллегий;
- обмен информацией между органами власти и иными субъектами взаимодействия;
- принятие совместных нормативных правовых актов;
- методическое обеспечение взаимодействия в виде разработанных инструкций или методических рекомендаций, порядка осуществления чего-либо, описания технологий;
- повышение квалификации субъектов управления, взаимодействующих друг с другом.

Наиболее распространенными формами координации в деятельности органов власти является создание рабочих групп, интегрированных информационных баз данных, назначение координатора в соответствующие организационные структуры.

Наибольший интерес, по мнению авторов статьи, представляет обоснование методов и показателей, которые можно применять

для оценки состояния координации в деятельности исполнительных органов государственной власти, в том числе при реализации областных целевых программ. Для оценки состояния координации целесообразно использовать такие методы, как анализ нормативных правовых документов, а также количественные и качественные методы. Авторы статьи предлагают применять статистический метод и следующие показатели для оценки изучаемого объекта. Первый показатель – это наличие координационной комиссии по реализации государственной целевой программы в субъекте Российской Федерации, при этом наличие комиссии рассматривается как одно из условий согласования управленческих решений и достижения целевых показателей программы. Критерием в данном случае является наличие или отсутствие координационной комиссии. Далее предлагается показатель, свидетельствующий о реальной работе комиссии или ее отсутствии: проведение заседаний координационной комиссии по реализации государственной целевой программы. Предлагаемый критерий – частота заседаний координационной комиссии.

Следующий показатель позволяет оценить работу Координационной комиссии по количеству вопросов, рассмотренных на заседаниях в течение года и непосредственно касающихся координации деятельности исполнительных органов государственной власти – участников реализации областной государственной целевой программы. Критерии для оценки данного показателя – количество рассмотренных вопросов по координации деятельности органов власти в течение года.

Оценка характера управленческих решений, принимаемых членами координационной комиссии по реализации областной государственной целевой программы и проведению корректирующего воздействия, – еще один показатель. В данном случае предлагаются следующие критерии: принимались или не принимались решения по проведению корректирующего воздействия при реализации областной государственной целевой программы.

Еще один показатель, свидетельствующий также об активной деятельности комиссии, – это вынесение на рассмотрение Правительства субъекта Российской Федерации предложений о внесении изменений (дополнений) в областную государственную целевую программу. Предлагаемый критерий данного показателя –

внесение предложений (дополнений) координационной комиссии в областную государственную целевую программу или отсутствие подобных предложений.

Возможен еще один показатель, позволяющий оценить конкретность принимаемых решений: это принятие предложений о создании рабочих групп для решения вопросов, связанных с реализацией областной государственной целевой программы или отсутствие таких вопросов.

Целесообразен и такой показатель, как рассмотрение на заседаниях координационной комиссии отчетов о ходе реализации областной государственной целевой программы и подготовке предложений. Критерии для данного показателя – рассмотрение отчетов или отсутствие подобных отчетов.

Чрезвычайно важен показатель относительно оценки (экспертизы) эффективности реализации областной государственной целевой программы с участием членов координационной комиссии по реализации программы.

Для этого показателя предлагаются следующие критерии: члены координационной комиссии по реализации областной государственной целевой программы принимали или не принимали участие в проведении экспертизы эффективности реализации областной государственной целевой программы.

Также авторы статьи предлагают показатель, который позволяет оценить такой элемент, как методическое обеспечение государственных органов исполнительной власти – участников реализации областной государственной целевой программы. Соответствующие критерии – наличие или отсутствие методического обеспечения.

Для оценки состояния координации важен такой показатель, как обмен информацией участников взаимодействия о ходе реализации областной государственной целевой программы (в том числе нормативной, статистической). Для данного показателя предлагаются следующие критерии: обмен информацией обеспечивается исполнительными органами государственной власти или не обеспечивается.

Также важен показатель о проведении межведомственных конференций, совещаний, семинаров, консультаций специалистов

в рамках реализации областной государственной целевой программы. Критерии для оценки достижения данного показателя: проводились межведомственные конференции, совещания, семинары, консультации специалистов в рамках реализации областной государственной целевой программы или не проводились.

Следующий показатель также связан с информационным аспектом деятельности координационной комиссии: размещение информации о ходе реализации областной государственной целевой программы на официальном сайте органа исполнительной власти (заказчика-координатора).

Предлагаемые критерии: сведения о наличии или отсутствии информации о ходе реализации областной государственной целевой программы размещаются на официальном сайте органа исполнительной власти (заказчика-координатора).

Для оценки по перечисленным показателям необходимы такие документы, как положение о координационной комиссии, протоколы ее заседаний, методические рекомендации для участников реализации государственной целевой программы в субъекте Российской Федерации, информационные письма в адрес участников взаимодействия, официальный сайт исполнительного органа государственной власти (заказчика-координатора).

При применении следующего метода, качественного, предполагается получение информации по результатам экспертного опроса, с помощью которого предполагается узнать мнения, суждения, отношения к результативности координации. В качестве экспертов могут выступать представители министерств, общественных организаций, принимающих участие в реализации государственной целевой программы в субъекте Российской Федерации, соответственно имеющих представления и мнения о деятельности координационной комиссии.

Для опроса экспертов предлагается такой показатель, как оценка эффективности проведения корректирующего воздействия членов координационной комиссии – участников реализации государственной областной целевой программы.

Критерий для данного показателя следующий: корректирующее воздействие членов координационной комиссии при реализации областной государственной целевой программы было (или не было).

Следующий показатель связан с оценкой уровня координации деятельности государственных органов исполнительной власти – участников государственной целевой программы. Критерии для данного показателя – это уровни координации, которые могут быть высокими или средними, или низкими.

С помощью следующего показателя предполагается выявить мнение экспертов об использовании (или неиспользовании) разнообразных форм и методов координации при реализации областной государственной целевой программы. Соответствующие критерии следующие: членами координационной комиссии определены (или не определены) формы и методы координации деятельности исполнительных органов государственной власти при реализации государственной целевой программы.

При подведении полученных результатов оценки экспертов можно применить балльную оценку и оценить все показатели по шкале от 0 до 10 баллов. Итоговая оценка предполагает среднюю оценку, рассчитанную как сумма баллов по каждому показателю, поделенную на количество экспертов.

$$O_{\text{сост.}} K^1 = \frac{\Pi_{(\text{экс. 1})} + \Pi_{(\text{экс. 2})} + \Pi_{(\text{экс. 3})} + \dots}{K_{\text{экс.}}},$$

где $O_{\text{сост.}} K^1$ – оценка состояния координации по одному из показателей; $\Pi_{(\text{экс. 1})}$, $\Pi_{(\text{экс. 2})}$, $\Pi_{(\text{экс. 3})}$ – сумма баллов по показателю; $K_{\text{экс.}}$ – количество экспертов.

Уровень координации деятельности исполнительных органов государственной власти по реализации государственной целевой программы может в субъекте Российской Федерации быть высоким, средним или низким.

Предлагается следующая шкала оценок:

- высокий уровень координации реализации областной государственной целевой программы – оценка экспертов от 8 до 10 баллов;
- средний уровень координации реализации областной государственной целевой программы – оценка экспертов от 4 до 7 баллов;
- низкий уровень координации реализации областной государственной целевой программы – оценка экспертов от 0 до 3 баллов.

Для описания уровней координации предлагается использовать следующие характеристики. Для низкого уровня координации характерно отсутствие каких-либо устойчивых сложных форм координационного взаимодействия, четкой регламентации хода координационного процесса и его фиксации, прав и обязанностей субъектов и участников, четко разработанных мер по реализации координационных решений и контроля за их реализацией. Координационное взаимодействие обычно осуществляется в форме рабочих (оперативных) совещаний; групп, созданных на небольшое определенное время; обмена информацией; выработки единого подхода к решению конкретного вопроса; согласования сроков проведения мероприятий; визирования проекта решения и т. д.

На высоком уровне используются сложные и устойчивые формы координационного взаимодействия: координационные совещания; постоянно действующие советы и комиссии с координационными полномочиями и т. п. Для координации высшего уровня управления свойственны нормативное закрепление прав и обязанностей субъектов и участников координационной деятельности, формальная определенность к ходу координационного процесса и фиксации его результатов, налаженная система контроля за реализацией координационных решений.

На среднем уровне управления преобладают простые формы координационного взаимодействия, не ставшие еще устойчивыми, однако уже усложненные наличием координационных прав и обязанностей, устойчивых координационных полномочий и т. п. Эта группа форм подвижна. К ней можно отнести различного рода временные комиссии, а также семинары.

Итогом оценки состояния координации с применением перечисленных показателей и критериев для их оценки может быть вывод о том, созданы ли в процессе координации условия для реализации государственной целевой программы в субъекте Российской Федерации и достижения целевых показателей или подобные отсутствуют.

Теоретические подходы апробированы авторами статьи при анализе координации субъектов управления – участников государственных целевых программ Свердловской области, реализуемых

в социальной сфере. Обращение к программам именно социального характера объясняется тем, что доля такого вида программ от общего количества программ, реализуемых в Свердловской области, составляет около 50 %. Количество программ ежегодно увеличивается так же, как и количество их заказчиков и исполнителей. Соответственно усложняются цели и задачи, характер управления и реализация функций, в том числе осуществляемых заказчиком-координатором, представляющим то или иное министерство, входящее в социальный блок.

По результатам анализа авторами статьи выявлены противоречия, возникающие при координации исполнительных органов государственной власти:

- заказчик-координатор находится со всеми субъектами управления – участниками конкретной областной целевой программы – в равной субординации, т. е. не имеет полномочий для управления программой;

- нормативно не закреплены формы координации участников конкретной областной целевой программы;

- заказчик-координатор не в полной мере осуществляет сбор информации и экспертизу результатов реализации областной целевой программы;

- отсутствует показатель для оценки состояния координации в деятельности исполнительных органов государственной власти.

С помощью теоретически обоснованных и разработанных показателей авторами статьи проведена оценка состояния координации в деятельности субъектов управления – участников реализации областной целевой программы «Социальная защита населения и социальная поддержка инвалидов Свердловской области на 2011–2015 годы».

Доказано, что координация участников этой программы достаточно сложная. Только по одной подпрограмме «Доступная среда для инвалидов» количество субъектов координации – это 7 исполнительных органов государственной власти Свердловской области: Министерство социальной политики, Министерство здравоохранения, Министерство культуры, Министерство общего и профессионального образования, Министерство физической культуры, спорта и молодежной политики, Министерство стро-

ительства и развития инфраструктуры, Департамент по труду и занятости населения.

Уровень координации исполнительных органов государственной власти при реализации анализируемой программы низкий, что существенно снижает степень ее эффективности. Данный вывод сделан на основе результатов, полученных при оценке соответствующих показателей (табл. 1).

Таблица 1

Оценка состояния координации в деятельности государственных органов исполнительной власти при реализации областной целевой программы «Социальная защита населения и социальная поддержка инвалидов Свердловской области на 2011–2015 годы», подпрограммы «Доступная среда для инвалидов»

Показатель	Средний балл (оценка по 10-балльной системе)
Эффективность проведения корректирующего воздействия заказчиком-координатором при реализации областной целевой программы (ОЦП)	2,1
Уровень координации деятельности государственных органов исполнительной власти – участников ОЦП	2,0
Влияние заказчика-координатора на достижение целевых показателей ОЦП	2,3
Определение заказчиком-координатором форм координации деятельности исполнительных органов государственной власти при реализации ОЦП	1,9
Интегральный показатель координации	2,1

Авторы статьи пришли к выводу, что для достижения высокого уровня координации исполнителей программы необходимы конкретные управленческие действия, в частности, со стороны заказчика-координатора, который и должен определить механизмы координации. Одним из таких механизмов, по мнению авторов,

является координационная комиссия по реализации областной целевой программы, которую необходимо создать. С этой целью разработан проект «Создание координационной комиссии по реализации областной целевой программы», краткий обзор этого проекта и представлен в настоящей статье.

Комиссия может стать межведомственным координирующим органом для того, чтобы обеспечить согласованность действий заказчиков программы, используя для этого информационно-аналитическую и методическую формы координации, а также мониторинг реализации финансовых средств, выделяемых исполнительным органам государственной власти для реализации Программы. Основной задачей Координационной комиссии должно стать оперативное управление Программой.

Для достижения поставленной цели авторами статьи определены задачи и предложен перечень мероприятий проекта (табл. 2).

Таблица 2

Задачи и перечень мероприятий проекта «Создание координационной комиссии по реализации областной целевой программы “Социальная защита населения и социальная поддержка инвалидов в Свердловской области в 2011–2015 годах”»

№ п/п	Задача	Основные мероприятия
1	Создать координационную комиссию по реализации областной целевой программы	Формирование состава координационной комиссии по реализации областной целевой программы (в т. ч. из участников реализации программы, представителей общественных организаций). Разработка проекта типового положения о координационной комиссии по реализации областной целевой программы. Сбор предложений по тематике заседаний координационной комиссии, актуальным вопросам, выносимым на обсуждение, о регламенте работы координационной комиссии. Подготовка проекта распоряжения Правительства Свердловской области об утверждении состава координационной комиссии по реализации областной целевой программы (по отдельной программе)

2	Предложить для обсуждения следующие функции координационной комиссии: рассмотрение отчетов о ходе реализации программы; принятие решений о создании рабочих групп, проведении корректирующего воздействия; научно-методическое обеспечение органов государственной власти – участников реализации программы; организация и проведение межведомственных конференций, совещаний, семинаров, консультаций специалистов в рамках реализации программы	Направить в органы исполнительной власти Свердловской области, общественные некоммерческие организации запрос с предложением принять участие в обсуждении функций координационной комиссии по реализации областной целевой программы
3	Предложить для обсуждения показатели для оценки состояния координации деятельности ГОИВ при реализации областной целевой программы	Направить в органы исполнительной власти Свердловской области, общественные некоммерческие организации запрос с предложением принять участие в обсуждении показателей оценки состояния координации деятельности государственных органов исполнительной власти (ГОИВ) при реализации областной целевой программы
4	Подготовка проекта постановления Правительства Свердловской области «Об утверждении типового положения о координационной комиссии по реализации областной целевой программы»	Анализ полученных результатов обсуждения функций координационной комиссии и показателей оценки состояния координации деятельности ГОИВ при реализации областной целевой программы. Подготовка проекта постановления Правительства Свердловской области по утверждению типового положения о координационной комиссии по реализации областной целевой программы. Согласование проекта постановления Правительства Свердловской области по утверждению типового положения о координационной комиссии по реализации областной целевой программы с заинтересованными органами государственной власти. Размещение проекта постановления об утверждении типового положения о координационной комиссии на официальном сайте для общественного обсуждения. Внесение на заседание Правительства Свердловской области проекта постановления об утверждении типового положения о координационной комиссии

Среди предлагаемых мероприятий наиболее значимые – это разработка Типового положения о координационной комиссии по реализации областной целевой программы, а также адаптация предлагаемых показателей для оценки состояния координации деятельности участников.

Ожидаемый результат от реализации проекта – достижение высокого уровня координации участников Программы, которое будет способствовать росту целевых показателей программы и, соответственно, достижению высокого уровня эффективности ее реализации в целом.

По мнению авторов статьи, данный проект может быть использован разными органами исполнительной власти при реализации государственных целевых программ, имеющих межведомственный характер.